

Remissyttrande

Datum 2023-10-31 Vårt Dnr KOV 2023/751
Ert Dnr Ju2023/01643

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till
ju.L2@regeringskansliet.se

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning

Konsumentverket konstaterar inledningsvis att det är nödvändigt att genomföra åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och problematisk skuldsättning. Särskilda åtgärder krävs också för att skapa bättre förutsättningar för redan svårt skuldsatta konsumenter att betala tillbaka sina skulder.

Som framgår nedan är Konsumentverket positivt till flera av förslagen i utredningen. Störst betydelse bedöms förslagen om ett Skri-register, ett sänkt och utvidgat räntetak samt ett utvidgat absolut kostnadstak ha. För att komma åt problematiken med evighetsgäldenärer framstår den föreslagna nya huvudregeln vid avräkningar som ett steg i rätt riktning. Till skillnad från utredningen anser Konsumentverket att det finns ett behov av att förbjuda telefonförsäljning av krediter.

Kapitel 8 Åtgärder för att stärka konsumentskyddet vid marknadsföring och försäljning av krediter

8.7.2 Bör ett krav på särskild måttfullhet införas?

Konsumentverket instämmer i utredningens bedömning att krav på särskild måttfullhet inte bör införas.

8.7.3 Det nuvarande måttfullhetskravet ska förtydligas

Konsumentverket ställer sig positivt till förslaget att måttfullhetsbestämmelsen i konsumentkreditlagen förtydligas. Tydligare skrivningar bör öka förutsättningarna att bestämmelsen tillämpas som avsett och att syftet med bestämmelsen därmed uppnås.

8.7.4 En särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter ska införas

Konsumentverket instämmer i att den föreslagna upplysningen bör innehålla kort och koncis information för att underlätta för konsumenten att ta till sig informationen. Upplysningen bör också innehålla information om vart konsumenten kan vända sig i budget- och skuldfrågor. Upplysningen bör vidare placeras så att den är tydligt framträdande.

8.7.5 Behöver konsumentkreditlagen förtydligas i fråga om vilka som omfattas av den?

Konsumentverket instämmer i bedömningen att det inte finns behov av att förtydliga vilka aktörer som omfattas av konsumentkreditlagen. Verket betonar vikten av att benämningen näringsidkare behålls i syfte att säkerställa ett fortsatt brett tillämpningsområde.

8.7.6 Ett krav på utformningen av ersättningssystem ska införas

Konsumentverket delar den problembild som utredningen beskriver. Även om en reglering av ersättningssystemet skulle kunna minska en del av problemen är verket tveksamt till att det skulle räcka. Det bör därför ifrågasättas om det är lämpligt att överhuvudtaget tillåta provisionsbaserad ersättning vid beviljande eller förmedling av krediter. När anställda kan erhålla provision vid beviljande eller förmedling av krediter finns incitament att frångå kraven på god kreditgivningssed och annan konsumentskyddande lagstiftning till förmån för egen vinning. I syfte att säkerställa att kraven på sundhet, hederlighet, god kreditgivningssed och att de konsumentskyddande regler som gäller för krediter efterlevs anser Konsumentverket att ett provisionsförbud utgör en lämpligare åtgärd.

8.7.7 Bör det införas ett förbud mot telefonförsäljning av krediter?

Konsumentverket anser, till skillnad från utredningen, att det är mycket angeläget att ett förbud mot telefonförsäljning av krediter införs. Konsumentverket har genom anmälningar till myndigheten och efterföljande tillsynsarbete uppmärksammat att telefonförsäljning av krediter skapar betydande problem på konsumentkreditmarknaden. Krediter är vidare komplexa produkter som det krävs en större insats för att förstå innebörden och konsekvenserna av. Krediter är därför redan i sig en produkt där telefon är en olämplig försäljningskanal.

I en nyligen genomförd granskning har Konsumentverket uppmärksammat omfattande och allvarliga brister vid telefonförsäljning av krediter. Kreditförmedlare använder sig av flera marknadsföringsåtgärder som är svartlistade enligt marknadsföringslagen, efterlever inte skriftlighetskravet och stressar konsumenter att så snabbt som möjligt signera kreditavtal. I många fall lämnas inte de förklaringar som konsumenten behöver för att kunna fatta ett genomtänkt beslut. Av material som Konsumentverket har granskat framgår tydligt att konsumenter har svårt att förstå innebörden av krediterna som marknadsförs. Härtill vittnar anmälningar till Konsumentverket om att konsumenter upplever telefonförsäljning av krediter som påträngande, att företagen inte accepterar ett nej och att de återkommande kontakter konsumenter som bett om att inte bli kontaktade på nytt. Av anmälningar framgår vidare att det förekommer kreditförmedlare som, trots att konsumenten tydligt tackat nej, tar kreditupplysning på konsumenten i syfte att upprätta en ansökan.

Krediter bör inte likställas med majoriteten av övriga produkter som marknadsförs gentemot konsumenterna. Krediter är komplexa produkter som kan få både allvarliga och långvariga konsekvenser för den enskilde. Det är därför angeläget att konsumenterna i lugn och ro kan överväga sitt behov av kredit, läsa avtalsvillkoren och begrunda vilka konsekvenser krediten för med sig. Telefonen som försäljningskanal är redan i sig av påträngande natur. Förutom att konsumenten inte själv tar initiativet till samtalet ger kanalen som sådan stora möjligheter för säljaren att i eget intresse utöva påverkan på konsumenten, påverkan som kan vara svår för konsumenten att värja sig emot. Risken att konsumenterna vid telefonförsäljning stressas att teckna ogenomtänkta kreditavtal som dikterats främst av säljarens intressen får anses betydande. Det framstår som uppenbart att telefonen inte är en lämplig försäljningskanal för krediter. Det torde vara lika uppenbart att telefonförsäljning av krediter inte svarar upp mot något särskilt behov hos konsumenterna. På motsvarande sätt torde det för säljarsidan finnas tillräckligt med utrymme att marknadsföra produkterna utan telefonen som kanal.

Sammantaget bedömer Konsumentverket att de redovisade problemen och utmaningarna vid telefonförsäljning utgör starka skäl för att införa ett förbud mot telefonförsäljning av krediter.

I utredningen görs en jämförelse med telefonförsäljning av premiepensionsprodukter, som idag är förbjudet. Som argument emot att införa ett förbud mot telefonförsäljning av krediter, anför utredningen att konsumenten, till skillnad från vad som gällde beträffande premiepensionsprodukter, inte under telefonsamtalet fattar beslutet att teckna en kredit, utan att det görs i efterhand. Detta stämmer emellertid inte, eftersom det innan förbudet mot telefonförsäljning av premiepensionsprodukter infördes fanns ett skriftlighetskrav som motsvarar det som nu gäller för krediter. Konsumenten fattade alltså inte heller rörande premiepensionsprodukter köpbeslutet under samtalet. Eftersom skriftlighetskravet inte utgjorde ett tillräckligt skydd för konsumenten infördes i stället ett telefonförsäljningsförbud, vilket medfört att de tidigare problemen vid marknadsföring av premiepensionsprodukter i stort sett har upphört. Även jämförelsen med vad som gäller inom premiepensionsområdet talar därför snarast för att telefonförsäljning bör förbjudas även när det gäller krediter.

Kapitel 9 En skärpt reglering av möjligheten att erbjuda spel på kredit

9.4.1 Kreditförbudet i spellagen ska utvidgas till att omfatta tredje part

Att utvidga kreditförbudet framstår som en viktig åtgärd för att motverka problematisk skuldsättning. Spel på kredit ökar i hög grad risken för problematisk skuldsättning och genom att utvidga kreditförbudet minskar möjligheten för konsumenter att spela för pengar de inte har. Konsumentverket ifrågasätter dock om det alls bör vara tillåtet att erbjuda krediter för finansiering av sådant spelande det nu är fråga om. Det finns enligt verkets uppfattning goda skäl att i stället överväga ett generellt förbud.

9.4.2 Bör spel med kreditkort förbjudas?

Konsumentverket förordar, till skillnad från utredningen, att det införs ett förbud mot betalning av insatser i spel med kreditkort. Som nämns av utredningen utgör spelande en av de vanligaste förklaringar som skuldsatta uppger vid ansökan om skuldsanering. Budget- och skuldrådgivare vittnar också till Konsumentverket om att spel många gånger är orsaken till problematisk skuldsättning, liksom att det ofta rör sig om stora skuldbelopp. I syfte att motverka problematisk skuldsättning kopplat till spel bedömer Konsumentverket att ett kreditförbud bör omfatta även betalning med kreditkort.

Som argument för att inte förbjuda finansiering med kreditkort anger utredningen att en kreditprövning har gjorts redan vid anskaffandet av kreditkortet, att kreditavtalet sägs upp om konsumenten inte kan betala skulden, samt att konsumenten i dessa fall inte erbjuds ett nytt kreditkort. Konsumentverket invänder mot den beskrivningen. Ett avtal om kreditkort är inte ett avtal som upphör när konsumenten har reglerat skulden. Avtalet löper på och kreditutrymmet fylls på igen. Detta innebär att den kreditprövning som gjordes när avtalet tecknades ofta inte speglar konsumentens aktuella ekonomiska situation. Att en konsument inte kan betala tillbaka den nyttjade krediten innebär inte heller att konsumenten inte kan erbjudas ett nytt kreditkort av en annan leverantör. De konsumentskyddande intressena och behovet av att motverka problematisk skuldsättning väger enligt Konsumentverkets uppfattning tyngre än de tekniska svårigheter ett sådant förbud kan innebära. Som nämns i betänkandet har motsvarande förbud införts i andra länder.

Kapitel 10 Skärpta regler för kreditprövningar

10.6.2 Kraven på kreditprövningar ska förtydligas

Konsumentverket välkomnar utredningens förslag att kraven på kreditprövningar ska förtydligas. Det är viktigt att det framgår att en kreditprövning alltid ska göras för att säkerställa att konsumenten har ekonomiska förutsättningar för kreditåtagandet liksom att prövningen ska inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas när det behövs.

Kapitel 11 Begränsningar och villkor för prissättning av krediter

11.6.1 Ett sänkt och utvidgat räntetak ska införas

Konsumentverket anser att ett utvidgat och sänkt räntetak är en viktig åtgärd för att minska problematisk skuldsättning. Ett sänkt räntetak kan vidare medföra att kreditgivare i mindre utsträckning erbjuder krediter till konsumenter som inte har ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandet, eftersom den högre risken inte kan kompenseras genom högre räntenivåer. För att säkerställa att syftet med det sänkta räntetaket uppnås är det angeläget att det får omfatta i princip samtliga krediter. Härigenom minskar såväl utrymmet som incitamenten för kreditgivare att anpassa sitt utbud i syfte att kringgå de konsumentskyddande reglerna.

11.6.2 Utformningen av det nya sänkta räntetaket

Konsumentverket instämmer i utredningens bedömning att även dröjsmålsränta bör omfattas av det föreslagna räntetaket. Syftet med det sänkta räntetaket skulle annars motverkas genom tillåtna höga nivåer på dröjsmålsräntan.

11.6.3 Ett tak för uppläggningsavgifter ska införas

Konsumentverket tillstyrker utredningens förslag att ett tak för uppläggningsavgifter bör införas. Som utredningen anför föreligger annars risk att kreditgivare tar ut höga uppläggningsavgifter i syfte att kompensera sig för det sänkta räntetaket.

11.6.5 Ett utvidgat absolut kostnadstak ska införas

Konsumentverket delar utredningens bedömning att ett utvidgat kostnadstak bör införas i konsumentkreditlagen. Ett sådant kostnadstak bedömer Konsumentverket som en av de viktigaste åtgärderna för att motverka problematisk skuldsättning hos konsumenter.

11.6.6 Utformningen av det absoluta kostnadstaket

Konsumentverket delar utredningens uppfattning att kostnadstaket ska omfatta kreditkostnader, dröjsmålsränta och kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

11.6.7 Särskilt om vissa kredittyper som ska undantas det absoluta kostnadstaket

Konsumentverket delar inte utredningens förslag att revolverande kontokrediter ska undantas från det absoluta kostnadstaket. Att införa undantag skapar utrymme och incitament för kreditgivare att anpassa sitt utbud och erbjuda produkter som är undantagna från det absoluta kostnadstaket.

Det föreslagna undantaget kan därför förmodas leda till en utveckling där kreditgivare i ökad omfattning, i eget intresse och till nackdel för konsumenterna, erbjuder kontokrediter för att undgå det absoluta kostnadstaket. En liknande risk är att konsumenter som bedöms vara betalningssvaga erbjuds kontokrediter framför andra kredittyper. En sådan ordning skulle medföra fortsatta risker för problematisk skuldsättning. Det förtjänar att nämnas att kontokrediter omfattas av det kostnadstak som idag gäller för högkostnadskrediter. Enligt Konsumentverkets bedömning bör kontokrediter omfattas av det absoluta kostnadstaket om inte mycket starka skäl talar emot det.

11.6.10 Processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande och handräckning

Konsumentverket är positivt till att sökanden vid ansökan om betalningsföreläggande ska ange om fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om räntetak och kostnadstak är tillämpliga. Detsamma gäller förslaget att sökanden ska ange det belopp kostnaderna högst får uppgå till, samt vad som återstår för svaranden att betala innan detta belopp uppnås.

Kapitel 12 Ett system för skuld- och kreditregister

12.4.1 Ett system för Skri-register ska införas

Konsumentverket anser att det är angeläget att det föreslagna Skri-registret införs, även om myndigheten helst hade sett ett mer komplett skuldregister. I en hemställan¹ till Justitiedepartementet har Konsumentverket och Finansinspektionen lyft behovet av ett nationellt system som synliggör en låntagares samtliga skulder. Ett sådant mer omfattande skuldregister skulle i högre grad än det nu föreslagna minska risken att den som inte har råd ändå beviljas krediter. Även det nu föreslagna, mer begränsade registret, har dock förutsättningar att bidra till betydligt bättre kreditprövningar än dagens förhållanden medger.

Ett annat register som har övervägts i kapitel 7.4 men inte föreslagits av utredningen är ett lånestoppsregister. Ett lånestoppsregister skulle kunna minska risken för problematisk skuldsättning på liknande sätt som det befintliga registret inom spelområdet, Spelpaus, kan motverka problematiskt spelande. Såsom utredningen konstaterar skulle ett lånestoppsregister, där konsumenten spärrar sig från möjligheten att teckna nya krediter, kunna

¹ <https://fi.se/sv/publicerat/nyheter/2021/fi-och-konsumentverket-vill-att-regeringen-utreder-forutsattningarna-for-ett-nationellt-skuldregister/#:~:text=D%C3%A4rf%C3%B6r%20hemst%C3%A4ller%20myndigheterna%20att%20regeringen%20snabbt%20tills%C3%A4tter%20en,konsumenterna%20som%20%C3%A5r%20problem%20%C3%A5%20grund%20av%20skulds%C3%A4tning>

medföra att färre personer skuldsätter sig till följd av impulsiva beslut. I likhet med vad som gäller vid en registrering i Spelpaus, skulle en registrering i ett lånestopsregister kunna medföra ett förbud mot marknadsföring av krediter riktad till registrerade personer. För främst impulsstyrda konsumenter och konsumenter som genomgår ett skuldsaneringsförfarande eller som har ett problematiskt spelande, skulle ett lånestopsregister kunna utgöra ett mycket värdefullt stöd och ett ökat skydd mot nya krediter som försvårar en redan svår situation.

12.6.3 Räntefria kreditköp ska undantas

Konsumentverket instämmer i utredningens bedömning att räntefria krediter inte ska registreras i Skri-registret. För att registret ska motsvara sitt syfte är det dock mycket viktigt att krediter som omvandlas till räntebärande registreras.

12.6.5 Inkassoskulder som avser annat än krediter ska inte ingå

Konsumentverket anser, till skillnad från utredningen, att Skri-registret bör omfatta även uppgifter om inkassoskulder som inte utgör krediter. Det är en stor andel av inkassoskulderna som hänför sig till betalningsdröjsmål som inte avser krediter. Uppgifter om dessa är därför av stor betydelse när konsumenters återbetalningsförmåga ska värderas. Utan dessa uppgifter begränsas nyttan av det föreslagna registret.

12.7.1 Vilka företag ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter om kreditåtaganden?

Konsumentverket ställer sig frågande till förslaget att näringsidkare som inte står under Finansinspektionens tillsyn, men vars krediter omfattas av konsumentkreditlagen, inte ska rapportera till Skri-registret. Att krediter inte rapporteras medför att värdet av registret som underlag för kreditprövningar urholkas. Konsumentverket anser därför att även näringsidkare som inte står under tillsyn av Finansinspektionen ska rapportera till registret, om inte mycket starka skäl talar emot det.

12.7.7 Tillgång till uppgifterna i Skri-register

Det föreslagna registret är inte värdefullt bara för den som ska göra en kreditprövning. Även den enskilde konsumenten har nytta av en samlad bild av sin skuldsituation och bör ha rätt att kostnadsfritt logga in i registret. Detta skulle underlätta för den enskilde att ha kontroll över sin ekonomi liksom vid kontakter med exempelvis Kronofogden eller en budget- och skuldrådgivare. Konsumentverket anser därför att det är mycket viktigt att konsumentens åtkomst till registret säkras.

Konsumentverket ställer sig frågande till förslaget att näringsidkare som inte står under Finansinspektionens tillsyn inte ska ha tillgång till registret. Som argument anförs bland annat att näringsidkare som inte har tillstånd hos Finansinspektionen inte omfattas av någon författningsreglerad tystnadsplikt. För det fall tystnadsplikt är en förutsättning för tillgång till registret anser Konsumentverket att införandet av sådan plikt bör övervägas. Eftersom kraven på kreditprövning är desamma, oavsett om näringsidkaren står under

Finansinspektionens tillsyn, bör även förutsättningar att genomföra prövningarna vara desamma.

Kapitel 13 Ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta

13.5.1 Behövs ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta?

Konsumentverket instämmer i bedömningen att det krävs ytterligare åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för redan skuldsatta konsumenter att betala tillbaka sina skulder.

13.5.2 En ny huvudregel om avräkning vid utmätning ska införas

Även om Konsumentverket ser behov av en omvänd avräkningsordning är införandet av den föreslagna nya huvudregeln ett steg i rätt riktning. Konsumentverket befarar dock att borgenärer i stor utsträckning kommer att begära att avräkning görs på samma sätt som idag, det vill säga att medel i första hand avräknas mot förfallen ränta. Konsekvensen av detta är att många konsumenter aldrig blir skuldfria, trots att de under många år har betalat via exempelvis löneutmätning. Om införandet av den nya huvudregeln inte får önskad effekt är ett nästa lämpligt steg att införa en omvänd avräkningsordning. En omvänd ordning skulle på ett avgörande sätt kunna öka både möjligheten och incitamenten hos den enskilde konsumenten att betala skulderna, till nytta för såväl den enskilde som för fordringsägaren.

13.5.4 En budget- och skuldrådgivning med hög kvalitet och tillgänglighet i hela landet

Konsumentverket är positivt till förslaget att ge Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Att personer som behöver hjälp med budget- och skuldfrågor faktiskt får hjälp är viktigt.

En del i det föreslagna uppdraget till Statskontoret handlar om att analysera om och i så fall hur en nationell vägledningstjänst kan öka konsumenternas efterfrågan på och tillgång till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Uppdraget för en nationell vägledningstjänst bör dock inte endast handla om att öka konsumenternas efterfrågan på och tillgång till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. En upplysningstjänst bör även erbjuda enklare rådgivning och på detta sätt komplettera den kommunala verksamheten och bidra till ett ökat utrymme för stöd till konsumenter med mer omfattande behov. Konsumentverket har redan i samband med redovisning av tidigare regeringsuppdrag (Fi2016/00958/KO) identifierat behovet av en nationell vägledningstjänst för budget- och skuldfrågor, som ett komplement till kommunernas budget- och skuldrådgivning. Verket delar utredningens uppfattning att en analys av en nationell vägledningstjänst bör innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser införandet av en sådan tjänst kan få för kommunernas verksamhet.

Kapitel 14 Konsekvensanalys

14.5.5 Konsekvenser för det allmänna

Konsumentverket instämmer i utredningens bedömning att den omfattande marknadsföringen av konsumentkrediter motiverar en mer frekvent tillsyn på konsumentkreditmarknaden än som sker i dag och att det därför finns anledning att förstärka Konsumentverkets möjligheter att utöva tillsyn. För en mer omfattande tillsyn krävs dock en större resursförstärkning än den som nämns i utredningen.

Kapitel 15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.2 Övergångsbestämmelser

Konsumentverket delar inte utredningens uppfattning att det föreslagna räntetaket inte ska tillämpas retroaktivt på revolverande kontokrediter. En kontokredit innebär att konsumenten löpande kan utnyttja krediten. Efter att konsumenten återbetalat nyttjade krediter, återställs kreditutrymmet för nya nyttjanden. Avtalet löper i normalfallet på så länge konsumenten inte säger upp det. För att det föreslagna räntetaket ska få genomslag även när det gäller kontokrediter anser Konsumentverket att nyttjanden som infaller efter ikraftträdandet ska träffas av de nya reglerna och att bestämmelsen således i detta avseende ska tillämpas retroaktivt på redan ingångna avtal.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Cecilia Tisell. I handläggningen har också enhetschef Gabriella Fenger-Krog, enhetschef Annica Sund, jurist Emelie Rogner och föredragande utredare Margareta Lindberg deltagit.

Cecilia Tisell
Beslutande

Margareta Lindberg
Föredragande